

BAB II

LANDASAN TEORI

2.1. Pengertian dan Manfaat Pengukuran Kinerja

Penyelenggaraan administrasi publik pada suatu instansi memicu timbulnya ketidakpuasan masyarakat seiring meningkatnya kesadaran mereka. Oleh karena itu, kinerja instansi pemerintah kini lebih mendapatkan sorotan masyarakat karena mulai dipertanyakannya manfaat yang mereka peroleh atas pelayanan instansi pemerintah serta banyaknya tuntutan yang semakin tinggi diajukan terhadap pertanggungjawaban yang diberikan oleh penyelenggara negara atas kepercayaan yang diamanatkan kepada mereka. Hal ini mendorong peningkatan kebutuhan adanya suatu pengukuran kinerja terhadap pada penyelenggara negara yang telah menerima amanat dari rakyat. Pengukuran tersebut akan mengukur seberapa jauh kinerja yang dihasilkan dalam suatu periode tertentu dibandingkan dengan yang telah direncanakan.

2.1.1. Pengertian Kinerja

Kinerja (*performance*) adalah hasil kerja yang dicapai seseorang dalam melaksanakan tugas-tugasnya atas usaha dan kesempatan. Berdasarkan paparan tersebut kinerja adalah suatu hasil yang dicapai seseorang dalam melaksanakan tugas-tugas yang didasarkan atas kecakapan, pengalaman dan kesungguhan serta waktu menurut standar dan kriteria yang telah ditetapkan sebelumnya (Hasibuan, 2002:160).

2.1.2. Pengertian Pengukuran Kinerja

Pengukuran kinerja (*performing measurement*) menurut Wahyudi (2002:101) adalah sebuah gambaran atau deskripsi yang sistematis tentang kekuatan dan kelemahan yang terkait dari seseorang atau suatu kelompok. Sedangkan menurut Simamora (2004:50) pengukuran kinerja adalah Suatu alat manajemen untuk meningkatkan kualitas pengambilan keputusan dan akuntabilitas.

Berdasarkan uraian tersebut penulis menyimpulkan bahwa pengukuran kinerja adalah suatu metode atau cara yang digunakan untuk mencatat dan menilai pencapaian pelaksanaan kegiatan sehingga dapat diketahui kemajuan organisasi serta meningkatkan kualitas pengambilan keputusan dan akuntabilitas.

2.1.3. Manfaat Pengukuran Kinerja

Pengukuran kinerja memiliki tujuan pokok yaitu untuk menentukan kontribusi suatu bagian dari instansi terhadap organisasi secara keseluruhan dan memberikan dasar untuk mengevaluasi kinerja masing-masing manajer. Adapun manfaat dilakukannya pengukuran kinerja menurut Yuwono (2008:29) manfaat sistem pengukuran kinerja yang baik adalah:

1. Menelusuri kinerja terhadap harapan pelanggan sehingga akan membawa perusahaan lebih dekat pada pelanggannya dan membuat seluruh orang yang dalam organisasi terlibat dalam upaya memberikan kepuasan pada pelanggan;

2. Memotivasi pegawai untuk melakukan pelayanan sebagai mata rantai pelanggan dan pemasok internal;
3. Mengidentifikasi berbagai pemborosan sekaligus mendorong upaya-upaya pengurangan terhadap pemborosan tersebut;
4. Membuat tujuan strategis yang biasanya masih kabur menjadi lebih konkret sehingga mempercepat proses pembelajaran organisasi;
5. Membangun konsensus untuk melakukan suatu perubahan dengan memberi “reward” atas perilaku yang diharapkan tersebut.

2.1.4. Peran Pengukuran Kinerja

Menurut Mahsun (2006:166) jika organisasi sudah merumuskan dan menetapkan perencanaan strategi, program dan juga anggaran maka tahap selanjutnya tentunya adalah implementasi. Untuk menilai ketercapaian implementasi tersebut dibutuhkan sistem pengukuran kinerja yang bisa membantu manajer publik menilai pencapaian suatu strategi baik melalui alat ukur finansial maupun non-finansial. Hasil pengukuran kinerja dijadikan umpan balik (*feedback*) untuk tahun berikutnya baik dalam perencanaan maupun implementasi. Jadi pengukuran kinerja ini dimaksudkan untuk memperbaiki kinerja pemerintah, dasar pengalokasian sumber daya dan pembuatan keputusan, dan untuk mewujudkan pertanggungjawaban public dan memperbaiki komunikasi kelembagaan.

2.1.5. Atribut Pengukuran Kinerja

Menurut Mulyadi (2014) pada hakikatnya perusahaan merupakan pencipta kekayaan, maka kinerja perusahaan diukur dari kemampuannya

dalam menghasilkan kekayaan. Untuk menghadapi lingkungan bisnis yang sangat kompetitif, terdapat dua atribut yang menjadi tolak ukur perusahaan untuk menghasilkan kekayaan, yaitu:

1. Kinerja Keuangan

Kinerja keuangan adalah suatu analisis yang dilakukan untuk melihat sejauh mana suatu perusahaan telah melaksanakan pengelolaan keuangan dengan menggunakan aturan-aturan pelaksanaan keuangan secara baik dan benar. Kinerja perusahaan merupakan suatu gambaran tentang kondisi keuangan suatu perusahaan yang dianalisis dengan alat-alat analisis keuangan, sehingga dapat diketahui bagaimana baik maupun buruknya kondisi keuangan suatu perusahaan yang mencerminkan prestasi kerja dalam periode tertentu. Hal ini sangat penting agar sumber daya digunakan secara optimal dalam menghadapi perubahan lingkungan (Fahmi, 2011:2).

Perusahaan melakukan pengukuran kinerja untuk pengevaluasian atau perbaikan di atas kegiatan operasionalnya agar dapat bersaing dengan perusahaan lain. Analisis kinerja keuangan merupakan proses pengkajian secara kritis terhadap review data, menghitung, mengukur, menginterpretasi dan memberi solusi terhadap keuangan perusahaan pada suatu periode tertentu. Menurut Munawir (2012:31) menyatakan bahwa tujuan dari pengukuran kinerja keuangan perusahaan adalah:

- 1) Mengetahui tingkat likuiditas. Likuiditas menunjukkan kemampuan perusahaan untuk memenuhi kewajiban keuangan yang harus segera diselesaikan pada saat ditagih.
- 2) Mengetahui tingkat solvabilitas. Solvabilitas menunjukkan kemampuan perusahaan untuk memenuhi kewajiban keuangannya apabila perusahaan tersebut dilikuidasi, baik keuangan jangka pendek maupun jangka panjang.
- 3) Mengetahui tingkat rentabilitas. Rentabilitas atau yang sering disebut dengan profitabilitas menunjukkan kemampuan perusahaan untuk menghasilkan laba selama periode tertentu.
- 4) Mengetahui tingkat stabilitas. Stabilitas menunjukkan kemampuan perusahaan untuk melakukan usahanya dengan stabil, yang diukur dengan mempertimbangkan kemampuan perusahaan untuk membayar hutang-hutangnya serta membayar beban bunga atas hutang-hutangnya tepat pada waktunya.

2. Kinerja Non Keuangan

Kinerja non keuangan adalah kinerja (keberhasilan) yang dinilai tidak berdasarkan ukuran-ukuran angka dalam satuan nilai uang seperti kehadiran pegawai perusahaan, kualitas produk dan pelayanan pelanggan. Hal tersebut merupakan salah satu dari banyaknya aspek bisnis yang tidak dapat dievaluasi dengan kinerja keuangan, karena pengukuran kinerja tidak hanya melakukan tindakan keuangan tetapi juga tindakan-tindakan non keuangan.

2.1.6. Pengertian *Balanced Scorecard*

Menurut Mulyadi (2014) *Balanced Scorecard* terdiri dari dua kata: (1) berimbang (*balanced*) dan (2) kartu skor (*scorecard*). Kata berimbang (*balanced*) dimaksud untuk menunjukkan bahwa kinerja eksekutif diukur secara berimbang dari dua perspektif: keuangan dan non keuangan, jangka pendek dan jangka panjang, intern dan ekstern. Sedangkan kartu skor (*scorecard*) adalah kartu yang digunakan untuk mencatat hasil kinerja eksekutif. Hasil perbandingan ini dimanfaatkan untuk melakukan evaluasi atas kinerja eksekutif.

Balanced Scorecard adalah kerangka kerja konseptual dengan menerjemahkan strategi menjadi sekumpulan indikator yang didistribusikan ke dalam empat perspektif, yaitu perspektif keuangan, perspektif pelanggan, perspektif proses bisnis internal serta perspektif pembelajaran dan pertumbuhan. Sejumlah indikator digunakan untuk mengukur perkembangan organisasi dalam upaya pencapaian strateginya. Dengan menggunakan *Balanced Scorecard*, organisasi dapat memantau performanya.

2.1.7. *Balanced Scorecard* Sebagai Kerangka Perencanaan Strategi

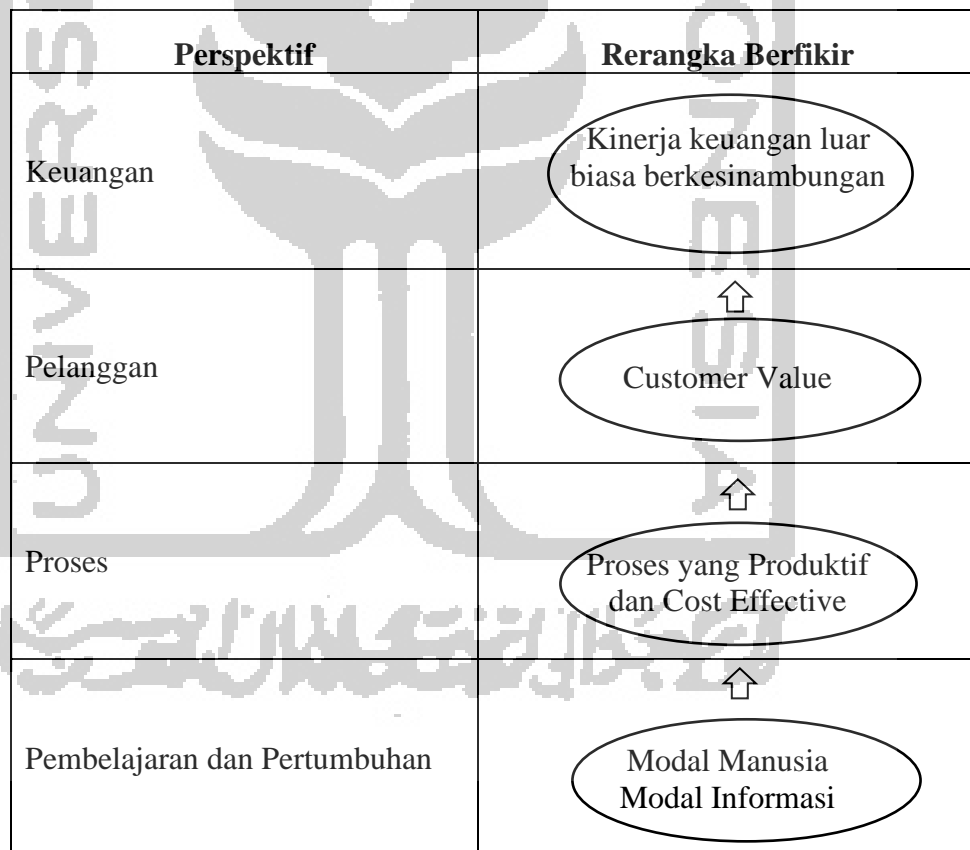
Menurut Mulyadi (2014), setelah mencatat keberhasilan penerapan *Balanced Scorecard* sebagai perluasan kinerja eksekutif, *Balanced Scorecard* kemudian diterapkan ke tahap manajemen yang lebih strategik sebelum penilaian kinerja. Dalam sistem perencanaan, pengukuran kinerja terjadi pada tahap pengimplementasian rencana. Personil tidak akan dapat

dimintai pertanggungjawaban atas kinerjanya jika pada tahap perencanaan, personil tidak merencanakan kinerja yang akan diwujudkan dimasa yang akan datang. *Balanced Scorecard* tidak lagi hanya berfungsi sebagai alat pengukuran kinerja eksekutif, namun berkembang menjadi inti sistem manajemen strategi (*strategic management system*). Kekomprensifan dan kekoherenan rencana strategik yang dihasilkan melalui pendekatan *Balanced Scorecard* berdampak besar terhadap proses perencanaan berikutnya yaitu penyusunan program (*programming*) dan penyusunan anggaran (*budgeting*).

Program dan anggaran yang dimanfaatkan untuk menjabarkan lebih lanjut inisiatif strategi pilihan akan berisi rencana laba jangka panjang, laba jangka pendek yang komprehensif dan koheren pula. *Balanced Scorecard* tidak hanya berkaitan dengan kartu yang dipakai untuk mencatat skor eksekutif tetapi lebih dimanfaatkan sebagai alat yang efektif untuk perencanaan strategi, yaitu sebagai alat untuk menerjemahkan misi, visi, tujuan, keyakinan dasar dan strategi perusahaan ke dalam rencana tindakan (*action plans*) yang komprehensif, koheren, terukur dan berimbang. Karena kekuatan *Balanced Scorecard* bukan terletak pada kemampuannya sebagai pengukur kinerja eksekutif, namun justru pada kemampuannya sebagai alat perencana strategi. Seperti dijelaskan di atas *Balanced Scorecard* tidak hanya sebagai pengukur kinerja, namun juga bermakna sebagai kerangka berfikir dalam pengembangan peta strategi (Gambar 2.1).

Penjelasan gambar 2.1 yang ada di bawah ini yaitu pada hakikatnya tujuan utama pengelolaan perusahaan adalah untuk menjadikan perusahaan sebagai institusi pelipatgandaan kekayaan. Oleh karena itu, proses pengelolaan diarahkan untuk menghasilkan kinerja keuangan luar biasa berkesinambungan (perspektif keuangan). Untuk mencapai sasaran keuangan tersebut, pengelolaan diarahkan untuk menghasilkan produk dan jasa yang mampu memenangkan pilihan *customer* (perspektif pelanggan).

Gambar 2.1 Rerangka Berfikir Balanced Scorecard dalam Penciptaan Kekayaan



Sumber: Mulyadi, Sistem Terpadu Pengelolaan Kinerja Personalia Berbasis *Balanced Scorecard*, 2014, STIM YKPN, Yogyakarta

Untuk kemampuan memenangkan pilihan customer di pasar yang menjadi target perusahaan, pengelolaan diarahkan untuk membangun

kompetensi inti yang mengungguli pesaing. Oleh karena itu, proses pengelolaan diarahkan untuk membangun keunggulan proses (*excellent processes*) yang dimanfaatkan untuk menghasilkan produk dan jasa (perspektif proses) dan membangun keberdayaan sumber daya manusia melalui pembangunan modal manusia, modal informasi dan modal organisasi (perspektif pembelajaran dan pertumbuhan) (Mulyadi, 2014).

2.1.8. Perspektif Pengukuran dalam *Balanced Scorecard*

Metode *balanced scorecard* memberikan kerangka komprehensif untuk menjabarkan visi ke dalam sasaran-sasaran strategi. Sasaran-sasaran strategi yang komprehensif dapat dirumuskan karena metode *balanced scorecard* (Kaplan dan Norton, 2000) menggunakan empat perspektif: Keuangan, Pelanggan, Proses Bisnis Internal, Pembelajaran dan Pertumbuhan. Keempat perspektif *Balanced Scorecard* dijelaskan sebagai berikut:

a. Perspektif Keuangan

Dalam *balanced scorecard*, perspektif keuangan (*financial perspective*) tetap menjadi perhatian, karena ukuran keuangan merupakan suatu ikhtisar dari konsekuensi ekonomi yang terjadi yang disebabkan oleh keputusan dan tindakan ekonomi yang stabil, pengukuran kinerja keuangan menunjukkan apakah perencanaan, implementasi dan pelaksanaan serta strategi memberikan perbaikan

yang mendasar, baik berbentuk *Gross operating income*, *Return on investment* atau bahan yang terakhir *Economic value added*.

b. Perspektif Pelanggan

Tolak ukur pelanggan ini dibedakan dalam dua kelompok yaitu *core measurement group* (kelompok inti) dan *customer value proposition* (kelompok penunjang). Menurut Kaplan dan Norton (2000), kelompok inti terdiri dari:

1. Pangsa pasar (*market share*).
2. Tingkat perolehan pelanggan baru (*customer acquisition*).
3. Kemampuan perusahaan mempertahankan para pelanggan lama (*customer retention*).
4. Tingkat kepuasan pelanggan (*customer satisfaction*).
5. Tingkat profitabilitas pelanggan (*customer profitability*).

Sedangkan kelompok penunjang ini dibagi menjadi tiga sub kelompok yaitu:

1. Atribut-atribut produk (harga, mutu, fungsi).
2. Hubungan dengan pelanggan.
3. Citra dan reputasi.

c. Perspektif Proses Bisnis Internal

Agar dapat menentukan tolak ukur bagi kinerja ini, manajemen perusahaan pertama dilakukan adalah mengidentifikasi proses bisnis

internal yang terdapat dalam perusahaan. Menurut Kaplan dan Norton (2000), proses bisnis internal terdiri dari tiga tahapan yaitu: inovasi, operasi dan layanan purna jual.

d. Perspektif Pembelajaran dan Pertumbuhan

Proses pembelajaran dan pertumbuhan organisasi bersumber dari tiga prinsip: *people*, *system* dan *organizational procedure*, tujuan kinerja ini adalah untuk mendorong perusahaan menjadi organisasi belajar (*learning organization*) sekaligus mendorong pertumbuhannya. Tolak ukur kinerja pembelajaran dan pertumbuhan dapat dibagi menjadi tiga kelompok yaitu:

a. Kelompok pertama adalah kemampuan pekerja, tolak ukurnya tingkat kepuasan kerja para pekerja, tingkat perputaran kerja, besarnya pendapatan perusahaan per-pekerja, tingkat pengembalian balas jasa (*return on compensation*).

b. Kelompok kedua adalah kemampuan sistem informasi, tolak ukurnya tingkat ketersediaan informasi yang dibutuhkan, tingkat kecepatan informasi yang tersedia dan jangka waktu untuk memperoleh informasi yang dibutuhkan.

c. Kelompok ketiga adalah motivasi, pemberdayaan dan keserasian individu perusahaan, tolak ukurnya: jumlah saran per-pekerja, jumlah saran yang diimplementasikan atau direalisasikan, jumlah

saran yang berhasil, guna mengetahui dan mengerti visi dan tujuan perusahaan.

2.3. Metode Pengumpulan Data

Dalam penulisan tugas akhir ini, penulis menggunakan jenis data sekunder yang bersifat kuantitatif selama tiga tahun dari tahun 2014 sampai tahun 2016, yang diperoleh dari Dinas Perindustrian dan Perdagangan Kabupaten Sleman berupa laporan tahunan yang bersangkutan. Data yang digunakan dalam penulisan ini adalah Pendapatan Asli Daerah (PAD), Total Belanja, Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), dan lain-lain. Pengumpulan data dilakukan dengan menghimpun dokumen yang berkaitan dengan masalah penelitian dan sebagai institusi melalui data data seri waktu (*time series*) pengumpulan data sekunder diperoleh dari Laporan Realisasi Anggaran (LRA) dari Instansi Dinas Perindustrian dan Perdagangan Kabupaten Sleman.

2.4. Rasio Efisiensi dan Efektivitas

2.4.1. Rasio Efisiensi

Rasio efisiensi perhitungan PAD dihitung dengan cara membandingkan biaya yang dikeluarkan pemerintah daerah untuk anggaran belanja dan realisasi anggaran belanja. Dengan mengetahui perbandingan pengeluaran anggaran belanja dan realisasi anggaran belanja daerah maka tingkat efisiensi pengelolaan keuangan di Dinas Perindustrian

dan Perdagangan Kabupaten Sleman diberikan penilaian dengan menggunakan kriteria penilaian yang disusun sebagai berikut:

Tabel 2.1 Kriteria Kinerja Keuangan (Efisien)

Presentase Kinerja Keuangan	Kriteria
<5%	Sangat Efisien
5% - 10%	Efisien
11% - 20%	Cukup Efisien
21%-30%	Kurang Efisien
>30%	Tidak Efisien

Sumber: Mahmudi. 2011. *Akuntansi Sektor Publik*. Yogyakarta: UII Press.

Rasio efisiensi belanja ini digunakan untuk mengukur tingkat penghematan anggaran yang dilakukan pemerintah. Angka yang dihasilkan dari rasio efisiensi ini hanya dapat kita katakan bahwa tahun ini belanja pemerintah daerah relatif lebih efisien dibandingkan tahun lalu, unit kerja A lebih efisien dibandingkan unit kerja B. Rasio efisiensi belanja dirumuskan sebagai berikut:

$$\text{Rasio Efisiensi} = \frac{\text{Realisasi Belanja}}{\text{Anggaran Belanja}} \times 100\%$$

Sumber: Mahmudi (2013)

2.4.2. Rasio Efektivitas

Rasio efektivitas PAD dihitung dengan cara membandingkan realisasi penerimaan PAD dengan target penerimaan PAD (dianggarkan). Rasio efektivitas PAD menunjukkan kemampuan pemerintah daerah dalam memobilisasi penerimaan PAD sesuai dengan yang ditargetkan. Dengan mengetahui perbandingan hasil target penerimaan dan realisasi penerimaan daerah, maka tingkat efektivitas pengelolaan keuangan Dinas Perindustrian dan Perdagangan Kabupaten Sleman diberikan penilaian dengan menggunakan kriteria penilaian sebagai berikut:

Tabel 2.2 Kriteria Kinerja Keuangan (Efektivitas)

Presentase Kinerja Keuangan	Kriteria
>100%	Sangat Efektif
100%	Efektif
90% - 99%	Cukup Efektif
75% - 89%	Kurang Efektif
<75%	Tidak Efektif

Sumber: Mahmudi. 2011. *Akuntansi Sektor Publik*. Yogyakarta: UII Press.

Dari kriteria diatas mampu menunjukkan seberapa tingkat efektivitas kinerja keuangan di Dinas Perindustrian dan Perdagangan yang dirumuskan sebagai berikut:

$$\text{Rasio Efektif} = \frac{\text{Realisasi Penerimaan PAD}}{\text{Anggaran Penerimaan PAD}} \times 100\%$$

Sumber: Mahmudi (2013)